

Introducción: la última deriva del urbanismo municipal

Más de 25 años de urbanismo municipal democrático en España deberían ser suficientes para permitir la formulación de un balance general, pese a la diversidad de planteamientos que han introducido las leyes autonómicas y la organización administrativa y de la gestión urbanística que afecta al urbanismo municipal. Este balance general está por hacer, aunque sí existen trabajos, textos y reflexiones parciales, muchas veces basados en opiniones derivadas de la propia experiencia o bien limitados a un determinado territorio.

Se constata, en cualquier caso, una creciente inquietud por el rumbo que ha ido tomando el urbanismo en nuestro país, especialmente en lo que se refiere al planeamiento urbanístico (que es una parte esencial del urbanismo) y, más concretamente, en lo que atañe a los últimos años. Parece como si, una vez superada la etapa inicial de recuperación de déficit, de reequilibrio urbano y de innovación en las ideas, las ordenaciones y los proyectos, e incluso superada también una segunda etapa de madurez en la disposición de instrumentos de gestión y seguimiento de los planes, el planeamiento urbanístico municipal hubiera perdido de vista sus objetivos. Ello sea dicho sin menoscabo de los muchos ejemplos de mejora y transformación urbana continuada, mediante excelentes planes y proyectos, a lo largo de todo el período; ciudades como Barcelona, Valencia, Bilbao, Girona, Santiago de Compostela, Mahón, entre muchas otras, son ejemplos claros de una actitud que negaría la afirmación anterior. Es evidente que las situaciones son muchas y complejas y que sería un error generalizar a partir de unas pocas situaciones examinadas. Por otra parte, la aparición de un urbanismo nuevo, aunque minoritario, más preocupado por asegurar la calidad de los resultados finales, puede actuar como referencia generalizable y contrapunto eficaz a aquella tendencia inercial.

Sin embargo, continúan de alguna manera vigentes nuestras palabras de hace unos años, escritas con motivo de la primera serie de entrevistas, referidas a la situación en Cataluña: “La consolidación del planeamiento urbanístico y su despliegue, en la cotidianidad municipal, podría haber llevado a una cierta inercia, a una burocratización, es decir, a una sobrevaloración de los procedimientos urbanísticos ya establecidos en detrimento de la innovación y la investigación y, lo que sería más grave, a una cierta relajación en la defensa de los intereses públicos. La constatación de una pérdida del impulso inicial, lógica hasta cierto punto, no sería grave si, en una situación como la actual, más es-

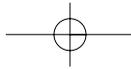
table, no se perdieran de vista los objetivos urbanísticos generales. La propia seguridad alcanzada en las prácticas de gestión dejaría, entonces, de ser un valor: sin la reflexión que la animaba, la gestión urbanística quedaría vacía de contenidos” (*Papers*, 32, 1999).

La presente aportación no constituye, como resulta evidente, el balance general, hoy por hoy inexistente. Tampoco es un ensayo de interpretación de la evolución y el estado actual del urbanismo municipal, ni menos aún de las posibles causas que los explicarían. El objetivo de esta publicación es mucho más modesto y limitado: trata de transmitir algunas opiniones autorizadas, quizá con algún grado de representatividad, sobre el urbanismo municipal democrático en España, con cierto énfasis en las prácticas más recientes.

La adopción del método elegido –entrevistas personalizadas– tiene que ver con la propia limitación que, desde el inicio, condiciona los resultados. La relativa informalidad, la gran flexibilidad y la menor preocupación por un orden sistemático que es consustancial a una entrevista, permiten abordar los temas que condicionan el urbanismo que se impulsa desde los municipios, pero también las cuestiones más cotidianas que jalonan la actividad diaria, a partir de la experiencia individual de cada uno y del anecdotario personal. Es una forma de aproximación, sin pretensiones, al estado de la cuestión.

De todas formas, si de un diagnóstico se tratara, resulta claro que habría que poner sobre la mesa, en primer lugar, el asunto de la relación entre el urbanismo y la financiación municipal, una relación que seguramente ayuda a explicar la situación actual. Conviene preguntarse hasta qué punto la insuficiencia de la financiación municipal, de los recursos con que cuentan los ayuntamientos, condiciona la práctica urbanística. Dicho de otra forma: cuántas iniciativas urbanísticas, impulsadas directamente o fuertemente apoyadas por la Administración local, encuentran en su previsible aportación a la financiación general del municipio su razón de ser, independientemente de la bondad de la actuación.

Se trata de una cuestión de carácter estructural, que no compete al urbanismo pero que lo condiciona fuertemente. La presión urbanística sobre el territorio, cuyas causas son múltiples y que responde a demandas sociales y económicas de todo tipo, debe ser gestionada, ordenada y canalizada, en primer lugar, por la Ad-



ministración local. La necesidad de obtener márgenes de acción suficientes, de financiar las propias necesidades, muchas veces incluso de atender a los pagos ordinarios a final de mes, no es ajena a la gestión, ordenación y canalización de aquellas iniciativas. Los propios ayuntamientos impulsan directamente, cada vez en mayor número, proyectos urbanísticos propios tratando de materializar sus oportunidades y entrando, en muchos casos, en un proceso de competencia mutua que puede llegar a ser lesivo para la mejor localización objetiva de cada elemento o actividad. Resulta claro que las aptitudes del territorio para la realización de usos, edificios o actividades pueden ser objetivadas, y seguramente se resuelven mejor desde una perspectiva territorial amplia y no tanto desde la competencia entre los municipios para su obtención. En cualquier caso, una buena financiación municipal, menos dependiente del urbanismo, contribuiría mucho a aligerar las tensiones actuales.

La intención del número, sin embargo, no es otra que la de captar las opiniones o las percepciones de los profesionales del urbanismo, mayoritariamente arquitectos urbanistas que participan en la elaboración de documentos de planeamiento urbanístico y de proyectos urbanos, que participan en los debates profesionales o que tienen o han tenido un papel destacado en la administración pública del urbanismo. No son los únicos actores ni, menos aún, los protagonistas: en el urbanismo municipal las decisiones políticas suelen ser determinantes (desde la elección de los asesores y los equipos técnicos hasta la propia forma final de los planes y proyectos), aunque es también muy importante la influencia de la sociedad civil en sus múltiples formas y, de forma más indirecta, la del mundo académico.

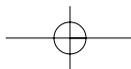
Dicho esto, y entrando en el terreno propiamente profesional, puede señalarse el reflejo de una cierta perplejidad como rasgo común en la mayor parte de las opiniones recogidas. Perplejidad ante el creciente distanciamiento de las formulaciones legales, de muchas prácticas administrativas y de muchas formas de actuar respecto de los objetivos urbanísticos. Y perplejidad también ante la propia situación de los urbanistas (o de algunos urbanistas) cuando observan los resultados en las ciudades como consecuencia de aquellas prácticas, o en la distorsión de algunos planes y proyectos de excelente factura. Sin embargo, al lado de las múltiples intervenciones desgraciadas son también perfectamente visibles las que ejemplifican el salto cualitativo de muchas ciudades.

Creo que deberíamos luchar contra los desmanes del urbanismo desde la profesionalidad y la modestia. Quiero decir que quizá conviene centrar nuestro trabajo en la dimensión más propiamente física, urbanística, sin que ello signifique dejar de considerar otros planteamientos estratégicos, u otras dimensiones que desde la economía, la geografía o el derecho aportan elementos que debemos integrar, pero que no constituyen verdaderamente el núcleo de nuestra labor. No deja de producir un cierto desasosiego ver cómo muchos municipios, incluso de pequeñas dimensiones, preparan su plan estratégico, pero no aciertan a situar bien la escuela (habitualmente mal ubicada) o construyen contra toda lógica un polideportivo que se usará muy poco. Para muchas ciudades medianas, la contribución del plan a un crecimiento bien articulado o a un correcto trazado viario puede ser esencial, y así sucesivamente. Quizá sea la elección certera de los temas, distintos en cada caso, la que debiera condicionar las formas de intervención (los instrumentos), y no al revés.

Claro está que otras tareas más generales y más difíciles de abordar competen también al urbanismo (la interpretación de las aptitudes del lugar, el diseño de las formas urbanas, el plano de usos e intensidades, la búsqueda de servidores, la previsión de suelo apropiado) y requieren de la participación de otros profesionales y también de una visión global que debiera estar implícita en la elección y articulación de las intervenciones a que antes me refería. Aquí es donde debe ser útil la figura del plan (urbanístico), reformulada, encajada si es posible en las determinaciones legales, atenta en todo caso a las concretas realidades locales.

Es ciertamente inquietante advertir la desazón de muchos (buenos) profesionales precisamente en un momento en que muchas ciudades y territorios del país más necesitan un cambio de orientación (desde la banalidad de las grandes palabras abstractas y el despilfarro de los recursos, hacia la sensatez concreta de los buenos espacios urbanos y las arquitecturas cotidianas), y en un momento en que hemos acumulado, colectivamente, experiencia y oficio, perfectamente visible en los muchos excelentes proyectos que los entrevistados citan y que están desarrollando ahora mismo. ¿Tiene que ver esta desazón con una relativa pérdida de identidad profesional?, ¿o es sólo el resultado de la presencia insoportable de la insulsez?

Dejo abiertas la mayoría de las preguntas y de las inquietudes que me han empujado a interrogar a mis





ilustres colegas, muchos de ellos amigos. Solamente querría agradecerles, enfáticamente, que hayan podido concederme el tiempo necesario para redactar sus notas iniciales, para atender a mis preguntas, para corregir las sucesivas versiones de las entrevistas, para preparar referencias e imágenes. A todos ellos, muchas gracias¹.

Quiero también dejar constancia de que, como en toda selección, faltan muchos profesionales implicados en el urbanismo (con algunos se estableció contacto, pero finalmente no fue posible incluirlos por dificultades de agenda, otros no pudieron remitir a tiempo los materiales necesarios y a otros no se les pudo incluir simplemente por razones de espacio), aunque confío en que incorpora buena parte de los más notorios. Asumo, en todo caso, el carácter personal de la selección final. La muestra trata de ser suficientemente significativa, de forma que estén representados autores de planes y proyectos de distintos momentos y activos en diferentes lugares, de modo que se garantice una cierta visión plural de la situación del urbanismo en España.

De forma particular se trata de una muestra que busca cubrir todo el territorio nacional, aunque, lógicamente, el número de estudios profesionales ubicados

en Madrid y Barcelona, con un radio de acción más extenso, ha acabado siendo mayor. Con todo, es posible una lectura casi general del territorio español, con aportaciones desde Galicia (Juan Luis Dalda), Castilla (Carmen Andrés, Juan Luis de las Rivas), Valencia (Gerardo-Roger Fernández), Cantabria (Myriam García), Canarias (Joaquim Sabaté), País Vasco (Xabier Unzu-rrunzaga), Andalucía (Damián Quero, José Luis Gómez Ordóñez), además de Cataluña (Joan Busquets, Antonio Font, Joan Llord, Joan Antoni Solans) y Madrid (Luis Felipe Alonso, Fernando de Terán, José María Ezquiaga, Jesús Gago, Eduardo Leira, Ramón López de Lucio). Debo asimismo agradecer muy especialmente la colaboración excepcional de Nuno Portas.

Por último, cabe señalar que nadie mejor que Manuel de Solà-Morales, desde su ampliamente reconocida autoridad entre los profesionales, para redactar el epílogo. Agradezco vivamente que haya aceptado escribir unas notas finales, certeras y oportunas.

Creo que el conjunto de textos, comentarios, referencias e imágenes constituye, por sí mismo, un documento de gran interés. Está por ver si puede también contribuir a una reflexión que, hoy por hoy, resulta absolutamente necesaria.

¹ Agradezco también la colaboración de la arquitecta Annalisa Giocoli en la compaginación y el tratamiento de la información gráfica y de Rosa María Rubio y Pili Díez en la secretaría.

